

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
BSV
Geschäftsfeld IV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

30. Mai 2023

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. April 2023 haben Sie die Kantone, Verbände, Parteien und interessierte Gruppierungen dazu eingeladen, zum Entwurf der Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) Stellung zu nehmen. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht seit längerer Zeit im Schussfeld der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, welcher als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und immer wieder bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Mit der neuen Regelung wird bezweckt, den realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung besser Rechnung zu tragen. Der Kanton Solothurn begrüsst daher die Stossrichtung der geplanten Verordnungsänderung.

Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die nun vorgesehene Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10 % zu den anzuwendenden Tabellenlöhnen.

Damit soll dem Anliegen des Parlaments entgegengekommen werden, welches den Bundesrat beauftragt hat, eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Invalideneinkommens «realistische Einkommensmöglichkeiten» von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt.

Die geplante Umsetzung und die Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2024 und die Übergangsbestimmung führen dazu, dass die Ressourcen der IV-Stellen und weiterer Verwaltungseinheiten (Ausgleichskassen etc.) sowie auch der kantonalen Versicherungsgerichte in erheblichem Ausmass belastet werden. Dies wird auf alle versicherten Personen der IV Auswirkungen haben.

2. Der Kanton Solothurn stellt folgende Anträge:

1. Es ist zu prüfen, ob zur Vermeidung von Schlechterstellungen der bisherigen Rentenbezüger nur Fälle mit Rentenzusprache ab 1. Januar 2022 in Revision zu ziehen sind.
2. Es ist festzuhalten, dass eine rein rechnerische Anpassung der zu überprüfenden Entscheide ausreichend ist, sofern keine wesentlichen Veränderungen des Sachverhaltes in medizinischer und ökonomischer Sicht glaubhaft erscheinen.
3. Der Pauschalabzug ist höher anzusetzen als die vorgeschlagenen 10 %. Zudem sind zusätzliche individuelle Abzüge zu prüfen.

3. Begründung der Anträge und Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

Art. 26bis Abs. 3 IVV

Der Bund sieht vor, dass das Invalideneinkommen wie bis anhin auf den LSE-Tabellenlöhnen basiert. Neu soll aber ein pauschaler Abzug von 10 % vorgenommen werden. Der mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (WEIV) eingeführte Abzug von 10 % bei Personen mit einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger, bleibt bestehen. In solchen Fällen resultiert ein gesamthafter Abzug von 20 %.

Durch die Vornahme eines Pauschalabzuges stellt sich die Frage, ob man damit individuell der Sache gerecht wird. Dies unter Einbezug der Tatsache, dass in allen anderen Bereichen der Invaliditätsbemessung auf eine Einzelfallgerechtigkeit abgezielt und einzig beim Invalideneinkommen eine totale Pauschalisierung eingeführt wird.

Vorzuziehen wäre daher gewesen, als Grundlage zur Bestimmung des Invalideneinkommens und damit des Invaliditätsgrads eine statistisch fundierte und umfassende Regelung zu erlassen, das heisst invaliditätskonforme LSE-Tabellen zu erstellen. Damit hätten die realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen spezifischer und fairer berücksichtigt werden können. Aufgrund der vielen offenen Fragen bei einer solchen grundlegenden Änderungen und der kurzen Frist, welche das Parlament dem Bundesrat eingeräumt hat, ist die Einführung des Pauschalabzugs jedoch nachvollziehbar.

Die neue Regelung hat jedoch den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessensausübung vermeidet. Weiter stellt sich die Frage, ob diese Regelung vor Art. 16 ATSG Bestand hat.

Der Pauschalabzug von 10 Prozent, ist jedoch deutlich zu tief angesetzt. Gemäss Studie BASS, welche gemäss Bundesrat Grundlage für den Abzug ist, ist der Medianlohn von erwerbstätigen Personen, die eine IV-Rente beziehen, 17 % tiefer im Vergleich zu vollleistungsfähigen Erwerbstätigen. Dieser Wert sollte unseres Erachtens berücksichtigt werden, da der Medianwert im Lohnbereich repräsentativer ist als der Durchschnittswert. Im Weiteren wäre zu prüfen, ob der Pauschalabzug im Tieflohnbereich nicht durch weitere individuelle Abzüge zu ergänzen ist. Auch bei einem Pauschalabzug von 10 % liegen die Referenzlöhne der LSE statistisch gesehen immer über dem Valideneinkommen im Tieflohnbereich.

Übergangsbestimmung Abs. 1 und 2

Die vorgesehene Übergangsbestimmung führt in der Praxis zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten. Einerseits ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10 % zwar eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, welche Auseinandersetzungen mit verschiedenen Statistiken und Ermessensgrössen vermeidet und rasch eingeführt werden kann.

Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung einen hohen Aufwand erzeugt und teilweise unbefriedigende Resultate zeigen wird.

Juristische Problematik – Abs. 1 (Revisionsbestimmung)

Die Übergangsbestimmung legt fest, dass alle Teilrenten mit einem Invaliditätsgrad von 40 – 69 % von Amtes wegen in Revision gezogen werden müssen, sofern das Invalideneinkommen aufgrund statistischer Werte festgelegt worden ist. Bis zur Einführung der WEIV per 1. Januar 2022 wurde bei der Ermittlung des Invalideneinkommens gestützt auf statistische Lohndaten wie die LSE-Tabellenlöhne rechtsprechungsgemäss regelmässig die Vornahme eines Abzuges geprüft. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass persönliche und berufliche Merkmale, wie Art und Ausmass der Behinderung, Lebensalter, Dienstjahre, Nationalität oder Aufenthaltskategorie und Beschäftigungsgrad Auswirkungen auf die Lohnhöhe haben können und die versicherte Person je nach Ausprägung deswegen die verbliebene Arbeitsfähigkeit auf einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt nur mit unterdurchschnittlichem erwerblichem Erfolg verwerten kann (BGE 148 V 174 E. 6.3). So konnte ein Abzug von maximal 25 % vorgenommen werden. Mit der Einführung der WEIV wurde dieser individuell angepasste Abzug gestrichen und mit Art. 26bis Abs. 3 IVV ein pauschaler Teilzeitabzug in der Höhe von 10 % für Personen eingeführt, die nur noch über eine funktionelle Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger verfügen. Dies zu Lasten der Möglichkeit einer individuellen Anpassung des Invalideneinkommens, welche eine einzelfallgerechte Beurteilung der Einkommensmöglichkeiten gewährleisten konnte. Dabei handelt es sich um eine Abkehr von der Einzelfallbeurteilung hin zur Pauschalbeurteilung.

Der Kanton Solothurn steht der Übergangsbestimmung kritisch gegenüber. Zu bedenken ist, dass unter altem Recht die Vornahme eines Abzuges in der Höhe von mindestens 15 % keine Seltenheit war. Die Umsetzung der Übergangsbestimmung wird in diesen Fällen regelmässig zu einer Rentenreduktion oder gar zu einer Aufhebung der Rente führen, ohne dass sich der massgebende Sachverhalt geändert hat. Mit dem vorgesehenen pauschalen Abzug wird der Zweck verfolgt, den realistischen Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Personen besser gerecht zu werden. Dies zielt auf eine Besserstellung der versicherten Personen ab. Es wird daher in Frage gestellt, ob die mit der Übergangsbestimmung unabwendbaren Schlechterstellungen tatsächlich im Sinne des Gesetzgebers sind. Sollen solche Schlechterstellungen vermieden werden, wäre allenfalls zu prüfen, ob nur Fälle mit einer Rentenzusprache ab dem 1. Januar 2022 in Revision zu ziehen wären.

Im erläuternden Bericht wird mit Verweis auf BGE 141 V 9 darauf hingewiesen, dass bei den Überprüfungen der massgebende Sachverhalt grundsätzlich in medizinischer und ökonomischer Hinsicht vollumfänglich neu beurteilt werden muss. Gestützt auf dieses Urteil ist diese Auslegung nicht nachvollziehbar. Nach Ansicht des Kantons Solothurn sollte eine rein rechnerische Anpassung der zu überprüfenden Entscheide ausreichen, sofern keine wesentliche Veränderung des Sachverhaltes glaubhaft erscheint.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassung der IVV führt gemäss obigen Ausführungen zu mehr Rentenbezüglern. Die Anpassung führt bei den Ergänzungsleistungen zu Mehrkosten für den Kanton Solothurn. Auf der anderen Seite ergeben sich Entlastungen bei der Sozialhilfe soweit der Invaliditätsgrad erhöht resp. neu eine IV-Rente zugesprochen wird. In welcher Grössenordnung diese Mehrkosten und Minderkosten entstehen, ist nicht abzuschätzen, da insbesondere die Zahl der betroffenen Personen mit einem IV-Grad unter 40 % im Kanton Solothurn nicht bekannt ist.

5. Zusammenfassung

Inhaltlich stellt die Vorlage eine zumindest vorläufig rasche und pragmatische Lösung der politischen Diskussionen über den Einkommensvergleich dar. Ob sie aber den Personen im Tieflohnbereich gerecht wird resp. individuelle Gerechtigkeit erzielt werden kann, ist fraglich.

Die praktisch voraussetzungslose Neuanmeldung, allein aufgrund der Ordnungsrevision, missachtet die juristischen Grundsätze und lässt zahlreiche neue Verfahren erwarten, welche auch zu

materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen werden. Der entsprechende Aufwand wird für die IV-Stelle Solothurn enorm sein und hat Folgen für die kantonale Ausgleichskasse und das kantonale Versicherungsgericht. Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton sind nicht abschliessend abschätzbar.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und der Berücksichtigung und Unterstützung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Brigit Wyss
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber